

LA CONSULTA POPULAR EN NUEVO LEÓN

Mtro. Alfonso Roiz Elizondo*

Mtro. Luigui Villegas Alarcón*

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019"

RESUMEN

La ponencia tiene como objetivo presentar un análisis sobre el funcionamiento de la consulta popular en Nuevo León y reflexionar sobre los retos y áreas de mejora en torno a su instrumentación.

Se examina, con un enfoque crítico, la normatividad de participación ciudadana local, a fin de advertir los diversos aspectos que no están regulados, que se prevén de manera incompleta, o bien, que a pesar de estar contemplados en la ley, su formulación abierta deriva en un amplio margen de decisión del operador administrativo, con las implicaciones que ello puede generar, atendiendo a su naturaleza no legislativa.

Asimismo, se realiza un diagnóstico sobre la aplicación de la consulta popular en el proceso electoral 2017-2018 en Nuevo León, mediante el análisis de los casos planteados ante la autoridad competente de su desarrollo, tomando como referencia algunos casos del ámbito nacional e internacional y de otras entidades federativas, para evaluar la eficacia de las consultas.

En el estudio se da cuenta con dos barreras que afectan el desarrollo de la consulta popular: (i) temática, en cuanto a que los tópicos prohibidos por la Ley y las interpretaciones

* Consejeros Electorales de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Eje temático: Democracia, Democratización y Calidad de la democracia.

realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación han impedido que aspectos de gran relevancia sean consultados a la ciudadanía; y (ii) numérica, en cuanto a que la vinculatoriedad del resultado aplica únicamente en aquellos casos que se alcanza un porcentaje de votación que sea equivalente al 40% de la lista nominal.

Así, se emiten algunas propuestas concretas para ser objetos de regulación, tales como: establecer que la consulta popular también puede realizarse fuera de proceso electoral; eliminar o reducir el porcentaje mínimo de 40% de la lista nominal, para la vinculatoriedad del resultado; fijarse reglas para el cumplimiento de las consultas que sean vinculantes; la legalidad y trascendencia de la pregunta debe ser evaluada por el Tribunal Electoral local y no por el Tribunal Superior de Justicia del Estado; uso de las tecnologías para la captación de los votos, entre otras.

Palabras clave: consulta popular, participación ciudadana, barrera numérica, barrera temática, votación.

1. Barrera numérica del porcentaje mínimo del listado nominal

En Nuevo León, se establecen como requisitos para que el resultado de la consulta popular sea vinculante, que se obtenga una mayoría respecto de la votación total y, adicionalmente, que esa mayoría corresponda al 40% de la lista nominal de electores.¹

Se trata de una carga mayor a la establecida a nivel federal, en la que se exige que la participación total (no la opción mayoritaria) corresponda al 40% del listado nominal.²

Es decir, a nivel federal basta que la participación ciudadana total sea de 40% de la lista nominal, para que el resultado sea vinculante, mientras que en el ámbito estatal, no solo se

¹ Artículo 35 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente: Los resultados de la consulta popular en cualquiera de sus modalidades tendrá carácter vinculatorio para el Ejecutivo y Congreso del Estado o para el Ayuntamiento correspondiente, cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación total emitida y corresponda cuando menos al cuarenta por ciento del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o municipio respectivo.

² Artículo 5, último párrafo, de la Ley Federal de Consulta Popular, se prevé: El resultado de la misma es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

requiere que participe el 40% de los votantes, sino que además es necesario que la opción ganadora obtenga una cantidad de votos equivalente al 40% de la lista nominal.

Con ello, es evidente que a nivel local en Nuevo León se presenta una verdadera *barrera numérica* que puede afectar de manera importante o anular por completo las posibilidades de que la consulta popular constituya un mecanismo eficaz de participación ciudadana.

Esto es, ante el requerimiento de obtener una elevadísima cantidad de votos con relación al porcentaje de ciudadanos que ordinariamente votan en una elección, implicará que la presentación de un tema difícil o discutible tenga pocas posibilidades de lograr el objetivo de ser vinculante, pues incluso aunque logre un porcentaje alto de aprobación o de rechazo, un sector menor de discrepancia puede significar que el resultado no logre el carácter de obligatorio.

Ello puede verse con claridad en el reciente ejercicio de consulta popular realizado en las elecciones ordinarias en Nuevo León, en el cual se presentó una pregunta que no generó mucha discusión, al tratarse de una propuesta de salud con el que la abrumadora mayoría resultó estar de acuerdo.

La pregunta fue la siguiente:³

¿Te gustaría que los parques a cargo del Estado tuvieran casetas de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia o accidentes?

Ahora bien, de las 1,929,049 de personas que votaron por el SÍ equivalen al 91.92% de la participación total de 2,098,612 votos. Una cifra altísima. Sin embargo, esa misma cantidad solo constituye el 49.46% del listado nominal (3,900,538 votantes).

Por tanto, si bien esa cantidad fue suficiente para sobrepasar la barrera numérica de 40% de la lista nominal, lo cierto es que con ese índice de participación de 54.39% (2,098,612 de

³ Véase la convocatoria de la consulta popular en la página de internet <https://www.ceenl.mx/consulta/img/consultaPopularEstatl-2-100.jpg>

3,900,538) la cifra mínima para sobrepasar esa barrera era de 74.34% de la cantidad total de votantes. Una cifra también altísima.

Es decir, si votaban por SÍ o por NO menos de las tres cuartas partes del total, la consulta popular se hubiera quedado en un mero ejercicio estadístico sin carácter vinculante. Bastaba una cuarta parte para hacer ineficaz el ejercicio.

Para ilustrar lo anterior, se muestran las gráficas siguientes en las cuales se puede percibir que el 40% de la lista nominal, se traduce en una verdadera *barrera numérica* en tanto se requiere obtener un elevado porcentaje respecto de la votación total, para que pueda lograrse el efecto vinculante.

Listado nominal de electores: 3,900,538
Votación total emitida: 2,098,612 (54.39% de participación)

Gráficas 1 y 2. Carácter vinculante de la Consulta Popular 2018



Fuente: Anexo único del Acuerdo CEE/CG/208/2018 de la CEENL.

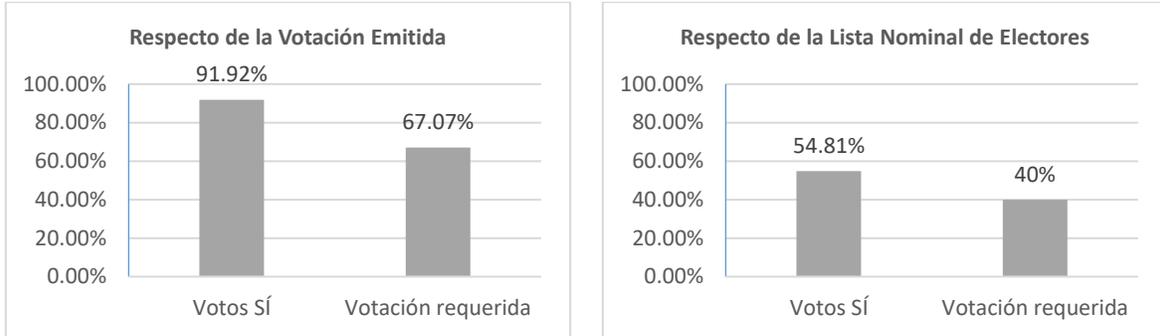
Veamos un par de escenarios hipotéticos considerando la participación ciudadana de los comicios de 2012 y 2015, a efecto de establecer el porcentaje de la votación total que hubiera sido necesario para lograr el carácter de vinculante para el resultado de la consulta popular, bajo esas condiciones y tomando como punto de referencia una votación de 91.92% por el Sí, como ocurrió en la consulta popular de 2018.

- **Resultados de Elecciones 2012**

Listado nominal de electores: 3,324,155

Votación total emitida: 1 982 375 (59.63% de participación)

Gráficos 3 y 4. Escenario hipotético Elecciones 2012



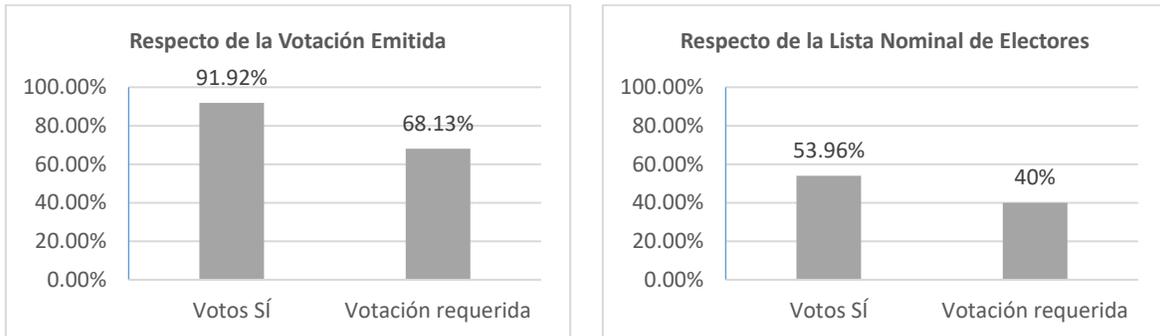
Fuente: Resultados de la elección de diputados. Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2011-2012

- **Resultados de Elecciones 2015**

Listado nominal de electores: 3,560,457

Votación total emitida: 2,090,280 (58.7% de participación)

Gráficos 5 y 6. Escenario hipotético Elecciones 2015



Fuente: Resultados de la elección de Gobernador. Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2014-2015

En ese sentido, es evidente que ante una interrogante difícil o complicada que polarice a la población, la consulta popular va tener muy pocas posibilidades de ser efectiva, pues será altamente improbable que alcance un porcentaje suficiente para lograr el carácter de vinculante.

Por otro lado, si se llegara a considerar que la consulta popular también puede realizarse en año no electoral, incluso con una regulación como la establecida en el ámbito federal, bastaría que el porcentaje de participación bajara a menos del 40% del listado nominal para que el resultado de la consulta estuviera condenado a carecer de carácter vinculante.

La ventaja de participación que tiene llevarla a cabo el mismo día de la elección, es que de alguna manera se garantiza la participación en las urnas. De lo contrario, se corre el riesgo de que la participación sea muy escasa.

A guisa de ejemplo, en la elección extraordinaria del 23 de diciembre de 2018 del municipio de Monterrey, capital del Estado de Nuevo León, hubo una participación de 33%, si este mismo porcentaje de participación lo tuviera una consulta popular, al ser la participación menor al 40% que señala la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (LPCNL), el resultado no tendría ningún efecto vinculante (a. 35).

Por las razones expuestas, consideramos que el porcentaje de 40% del listado nominal constituye una verdadera barrera numérica que no abona para el ejercicio y fortalecimiento de la participación ciudadana, por lo cual, estimamos que sería necesario modificar la LPCNL a fin de:

- Eliminar la necesidad de lograr el 40% del listado nominal;
- Medir el porcentaje requerido con base en la votación emitida, a efecto de que sea vinculante logrando un triunfo de más del 50%, o quizá, un poco mayor, 55% o 60%; o al menos,
- Homologarla a la establecida a nivel federal, y que el 40% sea solo una exigencia para la participación total y no para la opción mayoritaria.

Finalmente, consideramos necesario impulsar la participación ciudadana, facilitando la emisión de su voto mediante el uso de las tecnologías, esto es, con urnas electrónicas o, incluso, a través de Internet o con alguna aplicación de dispositivos móviles, desde luego, salvaguardando el respeto irrestricto a los principios de certeza electoral y secrecía del voto,

Lo anterior, dada la renuencia o poco interés de asistir a las urnas, la complejidad con que actualmente se emite el sufragio y las tardanzas que ello puede provocar, por lo que, podría ser un incentivo el establecimiento de mecanismos ágiles de recepción de la votación e, incluso, mediante una aplicación móvil o por Internet, lo que evitaría al ciudadano la necesidad de trasladarse a votar.

Además de los innegables beneficios económicos que ello podría implicar al reducirse los gastos en documentación, material, captación de funcionarios, capacitación, entre otros.

2. Barrera temática o aspectos vedados

En la LPCNL (a. 33) se establecen algunas temáticas que no pueden ser objeto de consulta, a saber:

- I. Las materias de carácter tributario o de egresos;
- II. El régimen interno de la administración pública estatal o municipal;
- III. La regulación interna del Congreso del Estado o de los ayuntamientos;
- IV. La regulación interna del Poder Judicial; o
- V. Las demás que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Las determinaciones y criterios que emita el Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León (TSJNL) en relación a los temas que pueden o no ser objeto de consulta constituye un aspecto de vital relevancia para el funcionamiento óptimo y eficaz de las consultas populares.

Servirían de poco o nada los esfuerzos que se realicen para cumplir los requisitos exigidos legalmente, si no se logra superar la barrera temática que se erige con motivo de los tópicos prohibidos en la ley.

El TSJNL al analizar la legalidad de la pregunta, es competente para revisar si se respetan o no esas restricciones temáticas, tal como lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con las solicitudes de consulta popular presentadas en el ámbito nacional.

Ahora bien, en el caso de Nuevo León se han presentado al menos ya un par de casos en el que se supera la etapa de la revisión judicial, con las solicitudes de consulta popular referentes a equipar los parques públicos con botones de auxilio y la relativa a desarrollar un proyecto de movilidad sustentable en el Río Santa Catarina.

No obstante, en las sentencias dictadas con motivo de dichas peticiones no se llevó a cabo un análisis para verificar si se incurrió o no en alguna de las temáticas restringidas, sino que el examen se enfocó principalmente en revisar aspectos competenciales que se tocaban con la respectiva pregunta.

Pues bien, lo cierto es que si se hubiera efectuado el referido análisis de las barreras temáticas, el panorama no parece muy alentador si se atiende lo acontecido a nivel federal.

En la Ley Federal de Consulta Popular (a. 11) se establecen como temáticas prohibidas las siguientes:

- I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- III. La materia electoral;
- IV. Los ingresos y gastos del Estado;
- V. La seguridad nacional, y
- VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Con base en esas restricciones temáticas, la SCJN ha rechazado todas las solicitudes de consulta popular. Veamos.

Cuadro 1. Criterios sostenidos por la SCJN

Exp.	Pregunta	Sentido	Síntesis del criterio
1/2014	¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?	Inconstitucional, por referirse a ingresos del Estado	“[...] la materia de la consulta popular que se analiza se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, [está] inmerso en el concepto de ingresos,

Exp.	Pregunta	Sentido	Síntesis del criterio
			respecto del cual el apartado 3o de la fracción VIII del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular.”
2/2014	¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por la CONEVAL?	Inconstitucional, por referirse a ingresos y gastos del Estado y restringir el derecho humano de los trabajadores	“[...] el objeto de la consulta es inconstitucional por referirse a los ingresos y gastos del Estado y por restringir el derecho humano social de los trabajadores reconocido por la Constitución Federal. La consulta pretende que se utilice una base diferente a la constitucionalmente prevista para la cuantificación del salario mínimo, lo que deriva en un menoscabo del derecho contenido en el artículo 123 de la Constitución, puesto que dejaría de atenderse a los parámetros otorgados por el constituyente para la fijación del salario mínimo, sustituyéndose una base constitucional por una base de legalidad.”
3/2014	¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?	Inconstitucional, por referirse a ingresos del Estado	“[...] al estar formulada en términos integrales respecto de todas las previsiones constitucionales en materia energética, contenidas en el Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, su desahogo necesariamente incidiría con relación a la vigencia de determinadas disposiciones constitucionales que regulan el origen y destino de los recursos derivados de los ingresos de la industria petrolera. ”
4/2014	¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?	Inconstitucional, por referirse a la materia electoral	“[...] la materia sobre la que versa la petición de consulta popular a que se refiere este expediente no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que, como lo ha considerado este Alto Tribunal, acarrea directamente diversas consecuencias sobre el sistema electoral por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos –y, en su caso, de candidatos independientes- en las Cámaras del Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que se está en presencia de un asunto de materia electoral y, por tanto, que no es susceptible de consulta popular. ”

Fuente: Elaboración propia, con base en las resoluciones de la SCJN

Esencialmente, se da como razón que inciden en alguno de los temas prohibidos legalmente: derechos humanos, ingresos y gastos del Estado y materia electoral.

En ese sentido, se aprecia un claro panorama en el que las restricciones establecidas legalmente forman una verdadera barrera temática que, desafortunadamente, pueden constituirse como el gran freno a la participación ciudadana, en cuanto que restringe la posibilidad de intervenir en tópicos de gran relevancia para el país.

En particular, es de llamar la atención la restricción referente a no tener incidencia con “ingresos o gastos del Estado”, pues tres de las solicitudes de consulta popular presentadas a nivel nacional fueron rechazadas por ese motivo.

Una restricción muy similar, casi igual para efectos prácticos, se contempla en el ámbito local al indicar que no puede ser objeto de consulta “Las materias de carácter tributario o de egresos”.

En esas condiciones, cabría preguntarse ¿cuál proyecto de gran relevancia no está directa o indirectamente relacionado con ingresos o egresos del Estado?

Esto es, el TSJNL podría establecer una interpretación que diera un amplio alcance a las prohibiciones legales y restringiera las posibilidades y opciones para las materias de consulta, siguiendo criterios como los adoptados por la SCJN, quien, por ejemplo, señaló que la prohibición de referirse a “ingresos del Estado” tiene tal alcance que impide que se realicen consultas sobre el régimen de contratos del sector energético, de la propia reforma energética y del salario mínimo.

Por el contrario, la autoridad judicial podría adoptar una posición en la que delimite la extensión de las materias vedadas, ciñéndose a aquellos aspectos que se relacionen directamente con los temas prohibidos, absteniéndose de establecer un vínculo que indirectamente los relacione con alguna temática no permitida.

Por ejemplo, en el caso de la interrogante de la consulta que se validó por parte del TSJNL, relacionada con el equipamiento de parques con casetas de primeros auxilios, lo cierto es que el planteamiento de la interrogante y la temática poco controversial parecían mostrar muy poca o nula vinculación con el tema de los “egresos del Estado”, sin embargo, de haberse

seguido un criterio similar al de la SCJN podría establecerse que el equipamiento referido se vincula con el tema prohibido indicado.

En efecto, en el Panel de Exposición de Motivos organizado por la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, el peticionario, a través del representante del Ejecutivo Estatal, señaló que el equipamiento de los parques con casetas de primeros auxilios tendría un costo anual de 450 mil pesos para la infraestructura de cada caseta y otros 450 mil pesos para el personal de operación.⁴

Afortunadamente, el TSJNL no ha seguido la línea restrictiva que se ha establecido a nivel federal, pero será interesante la postura que adopte frente a las temáticas que se presenten con posterioridad, teniendo en cuenta la amplitud que pueden llegar a tener las restricciones establecidas legalmente.

Al respecto, y sin pretender hacer un extenso comparativo con el ámbito internacional, vale la pena tener en cuenta lo ocurrido en Ecuador en el ejercicio de referéndum y consulta popular realizado el 4 de febrero de 2018.

Cuadro 6. Referendum y consulta popular 2018 en Ecuador.

Preguntas consultadas
¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país, y con la pérdida de sus bienes, según lo dispuesto en el Anexo 1?
¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?
¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3?

⁴Grabación disponible en: <https://www.facebook.com/ceenlmx/videos/1735730676507709/> (minuto 17 de la transmisión).

Preguntas consultadas
¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?
¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con lo establecido en el Anexo 5?
¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como “Ley de Plusvalía”, según el Anexo 1?
¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?

Fuente: Sitio oficial del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.⁵

Como vemos, en el ejercicio de participación ciudadana se consultó sobre temas que en nuestro país estarían prohibidos o al menos resultan discutibles, como son: materia electoral, del sector energético, enmiendas constitucionales, entre otros.

Pues bien, el TSJNL tiene ante sí la responsabilidad de establecer los alcances de las materias vedadas, lo que abrirá o cerrará la puerta para muchos temas que se podrían plantear en las consultas. Estaremos pendientes de lo que determine nuestro máximo tribunal del Estado.

3. Medios de impugnación.

Para resolver las disputas e inconformidades que se generen con motivo de la implementación de los instrumentos de participación ciudadana, la LPCENL contempla un par de medios de defensa locales para solventar las controversias, a saber:

- **Recurso de revocación**, el cual compete resolver a la CEENL y procede para impugnar:
 - Actos, omisiones o resoluciones de la propia CEENL cuando causen un agravio directo.

⁵ Información obtenida de la página de internet <http://cne.gob.ec/es/>

- Actos de las autoridades estatales y municipales, en sus respectivas competencias, que no respeten el ejercicio de los derechos y las prerrogativas de los ciudadanos.
- **Juicio de inconformidad**, cuya resolución corresponde al Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL) y procede para impugnar:
 - Los resultados de los instrumentos de participación ciudadana de consulta popular y de revocación de mandato; y
 - La declaración de validez dictada por la CEENL en la revocación de mandato.

Concretamente para las consultas populares, las vías de impugnación son: el *recurso de revocación* para los actos o resoluciones dictados durante la etapa previa de organización,⁶ y el *juicio de inconformidad*, para la etapa de resultados.

Ahora bien, la intervención del TEENL parece estar referida “*exclusivamente*” para la fase final de resultados de la consulta,⁷ sin embargo, la propia legislación señala también que tiene competencia para resolver las controversias que se generen “*en cualquiera de las etapas del desarrollo e implementación*”.⁸

Por tanto, una posible interpretación de las porciones normativas referidas podría indicarnos que el TEENL es también competente para analizar lo determinado por la CEENL al resolver el recurso de revocación.

Habrá que esperar que se presente el caso que dé oportunidad al pronunciamiento respectivo por parte del TEENL o de una autoridad judicial superior, en el que se determine si efectivamente hay una segunda instancia local, para impugnar lo resuelto por la CEENL, o bien, si lo que procede es acudir directamente a la justicia federal electoral.

⁶ Así lo confirmó el propio TEENL con la emisión del acuerdo plenario de fecha 5 de septiembre de 2017 correspondiente al expediente JDC-44/2017. Disponible para su consulta en el sitio del TEENL: [www.teenl-org.mx](http://www.teenl.org.mx).

⁷ Artículo 113 de la LPCENL.

⁸ Artículo 112 de la LPCENL.

Ahora bien, en caso de persistir la controversia y habiendo agotado las instancias del sistema de medios de impugnación local, es factible acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en cuyo caso, las vías procedentes se determinan con base en el sujeto demandante:

- **Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**, en caso de que el promovente sea un ciudadano o grupo de ciudadanos.
- **Juicio de revisión constitucional electoral**, si el promovente es un partido político.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha emitido los criterios de jurisprudencia⁹ cuyos rubros se citan enseguida, cuyas razones jurídicas aplican de manera análoga a lo referente a la consulta popular:

REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (Jurisprudencia 40/2010).

PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (Tesis XVIII/2003).

Con tales criterios, el TEPJF señala la naturaleza electoral de los mecanismos locales de participación ciudadana y, por tanto, la posibilidad de que su desarrollo y procedimientos sean revisados por parte de la justicia electoral federal, con lo cual se completa la cadena impugnativa a la cual es posible acudir para su análisis judicial.

⁹ Disponibles para su consulta en el sistema de consulta “*IUS Electoral*” del TEPJF: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/>

Por otra parte, hay que señalar que la ley de participación ciudadana de Nuevo León establece que son “definitivas e inatacables”¹⁰ las resoluciones que emita el Pleno del TSJNL respecto a la legalidad de la petición de la consulta popular.

No obstante, habría que reflexionar el alcance de esta disposición local en cuanto a impedir la revisión por parte de la autoridad judicial federal. Es decir, si en efecto estas resoluciones de nivel local ya no pueden controvertirse judicialmente, o por el contrario, tal característica de inatacable solo opera para el propio ámbito local.

De estimarse que sí es factible revisar las determinaciones del TSJNL habría que preguntarse ¿quién sería la autoridad competente para conocer de dicha impugnación?, ¿sería la Sala Regional Monterrey o directamente la Sala Superior del TEPJF?, o incluso si puede impugnarse vía amparo.

Conclusiones.

1. Las barreras numérica y temática desincentivan el uso de la consulta popular como mecanismo de democracia participativa.

En el primero caso, debido a que la barrera de que la opción ganadora debe superar, al menos, el 40% de la lista nominal de electores, impone un rasero muy alto que será muy difícil de lograr, sobre todo, cuando el tema que se someta a consulta sea polémico o no haya elecciones coincidentes con la consulta popular. Se trata del requisito más alto y difícil de sortear del país.

De ahí que planteamos algunas opciones concretas como propuestas de reforma, tales como: i) Eliminar la necesidad de lograr el 40% del listado nominal; ii) Medir el porcentaje requerido con base en la votación emitida, a efecto de que sea vinculante logrando un triunfo de más del 50%, o quizá, un poco mayor, 55% o 60%; o al menos; y iii) Homologarla a la establecida a nivel federal, y que el 40% sea solo una exigencia para la participación total y no para la opción mayoritaria.

¹⁰ Artículo 30 de la LPCENL.

En cuanto a la barrera temática, uno de los temas prohibidos por la ley para someter a consulta se refiere a las materias de carácter tributario o de egresos. Bajo una interpretación rigurosa como la seguida por la SCJN, un gran número de temas podrían ser rechazados bajo el razonamiento de que aluden a cuestiones presupuestales.

No ha sucedido, por el momento, a nivel local. Habrá que analizar qué sucede cuándo se presenten cuestiones con mayor grado de polémica. Veremos si el TSJNL sigue los criterios establecidos por la SCJN o establece alguna interpretación que mantenga un cierto margen para las temáticas a consultar.

Bajo este orden de ideas, ambas barreras, tanto la numérica como la temática pudieran generar efectos de alejamiento de la ciudadanía respecto al uso de estos instrumentos de participación ciudadana, una por el alto grado de exigencia y la otra ante la restricción de las temáticas, lo que erosionaría el modelo de democracia participativa en Nuevo León.

2. La consulta popular puede desarrollarse en año no electoral.

La LPCENL establece que la fecha de la consulta será preferentemente el día de la jornada electoral. Esto provoca la pertinencia de analizar si en año no electoral la CEENL podría estar organizando consultas. Por otro lado, la ley exige que para que una consulta tenga carácter vinculatorio, la votación corresponda cuando menos al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores correspondiente al Estado o municipio respectivo.

La ventaja de participación que tiene el llevarla a cabo el mismo día de la elección, es que de alguna manera se garantiza la participación en las urnas. De lo contrario, se corre el riesgo de que la participación sea muy escasa.

3. Necesario invertir el orden de la calificación de la pregunta.

En el caso de solicitudes provenientes de la ciudadanía, debería de invertirse el proceso de calificación de la pregunta propuesta: evaluar de inicio la legalidad y trascendencia de la pregunta y, después, dar inicio a la recolección de firmas.

4. El análisis de la legalidad y trascendencia de la pregunta por el TEENL.

En virtud de que participar en las consultas populares se encuentra contenido en el campo de los derechos políticos ciudadanos, lo conveniente sería que la legalidad y trascendencia de la pregunta fuera evaluada por el TEENL y no por el TSJNL.

De esta manera, la resolución del TEENL podría ser controvertida ante la Sala Regional Monterrey o la Sala Superior del TEPJF, lo cual guardaría congruencia con nuestro sistema de impugnación en materia electoral. De lo contrario, podría implicar que se estableciera una relación atípica, en la que el TEPJF revise las actuaciones del TSJNL.

5. Importante avanzar en el uso de las tecnologías.

Un área de oportunidad a revisar en estos mecanismos de participación ciudadana, es la relativa a la innovación y uso de tecnologías.

Es un tema pendiente avanzar en la implementación de mecanismos de recepción de los votos de las consultas populares mediante urnas electrónicas o vía internet, mediante alguna aplicación que pueda usarse en computadoras y dispositivos electrónicos.

Bibliografía

Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

- Acuerdo CEE/CG/208/2018. Disponible en <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-208-2018.pdf>
- Memorias y Estadísticas: Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2011-2012. Disponible en https://www.ceenl.mx/memorias/2012/MemoriasyEstadisticas_2012_low.pdf
- Memorias y Estadísticas: Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2014-2015. Disponible en <https://www.ceenl.mx/documentos/2017/memorias2014-2015.pdf>

Consejo Nacional Electoral de Ecuador. Disponible en <http://cne.gob.ec/es/>

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (2016). Disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00153989_000001.pdf.

Ley Federal de Consulta Popular (2014). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular 1/2014. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172179>
- Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular 2/2014. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172299>
- Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular 3/2014. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172300>
- Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular 4/2014. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628>

Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Expediente JDC-44/2017. Acuerdo plenario de fecha 5 de septiembre de 2017. Disponible en <http://www.tee-nl.org.mx/sentencias.php?frSentencia=1363&frBuscar=&frPagina=3>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “IUS Electoral” del TEPJF. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/>